



Panorama sobre la estructura del empleo público en el Ecuador
Revista Publicando, 4 No 10. (2). 2017, 299-312. ISSN 1390-9304

Panorama sobre la estructura del empleo público en el Ecuador

Washington Paúl Torres Vargas¹

Verónica Yolanda Espinoza Beltrán²

Gabriela Cecilia Sulca Córdova³

1 Universidad Central del Ecuador, wptorres@uce.edu.ec

2 Universidad Central del Ecuador, vespinoza@uce.edu.ec

3 Universidad Central del Ecuador, gsulca@uce.edu.ec

Resumen:

El presente trabajo propone una explicación general sobre la estructura y composición del empleo público ecuatoriano. Para ello, se realizó un análisis de los documentos técnicos y normativos más relevantes sobre este tema en el país.

Posteriormente, se efectuó la recopilación de bases de datos que permitan conocer el número de instituciones públicas y sus puestos de trabajo, analizando la composición del empleo público acorde a la estructura organizacional, la ocupación general (de puestos), aspectos de equidad de género y la estructura remunerativa vigente en el servicio público.

Al final, este artículo aborda conclusiones de interés relativos a composición del empleo público por trabajadores/servidores, por procesos institucionales, por género y por estructura remunerativa.

Palabras claves:

Empleo público, servicio civil, función pública, remuneraciones, género.



Overview of the structure of public employment in Ecuador

Abstract:

The present paper proposes a general explanation on the structure and composition of the Ecuadorian public employment. For this, an analysis of the most relevant technical and normative documents on this topic in the country was carried out.

Subsequently, the collection of databases was carried out to determine the number of public institutions and their jobs, analyzing the composition of public employment according to the organizational structure, the general occupational structure (of posts), gender equity aspects And the remunerative structure in force in the public service.

In the end, this article approaches conclusions of interest regarding the composition of public employment by workers / servants, by institutional processes, by gender and by remuneration structure.

Key words:

Public employment, civil service, public function, remuneration, gender.

Introducción:

Es conocida y citada la influencia que tiene el Estado en la generación de empleo de un país, sea como garante de este derecho o contratante (OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2017). En este sentido, el presente trabajo busca analizar la estructura general del empleo público en el Ecuador.

Es por ello que, en su primera parte se conocerán definiciones iniciales acerca de su base legal. Posteriormente, se realizará un análisis del empleo dentro de la estructura institucional general (procesos) del sector público. También sobre los puestos institucionales y sus relaciones más importantes; sobre la equidad de género, y, finalmente, sobre la estructura remunerativa.

Desarrollo:

1. Definiciones iniciales:



Es bien conocido el uso simultáneo que se brindan a los términos *servicio civil* y *función pública* (CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 2003) en Latinoamérica, teniendo el Ecuador su propio equivalente: el *servicio público* (Asamblea Nacional, 2010). Todos ellos están relacionados con el conjunto políticas y normativas con los cuales se “articulan y norman el empleo público” (BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2014).

Por tanto, el *empleo público* requiere de la participación de una organización contratante (institución pública) y de una persona que, libre y voluntariamente, acepta someterse a esta relación. Esta persona ejecutará un conjunto de actividades previamente señaladas (puestos de trabajo) a cambio de una remuneración (o sueldo) dentro de una estructura institucional (Hintze, 2010).

En los últimos años, el contexto empleo público en el Ecuador ha sido influenciado por dos normativas o regímenes laborales: el Código del Trabajo y Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP 2010) (Iacoviello, 2014). Con la primera se ha regulado la intervención de las y los obreros del sector público (puestos con actividades de auxiliares y de especialistas industriales), y, a través de la segunda la labor de los servidores y servidoras (puestos con actividades administrativas, profesionales, directivas y de representación). (Ministerio del Trabajo, 2010).

En su contenido, la LOSEP regula tanto el ingreso, ascenso y promoción cuanto los mecanismos de salida; asimismo, se determinan lineamientos para las remuneraciones, ingresos complementarios, el régimen de personal y la gestión del talento humano en las instituciones públicas (Carrera de Administración Pública, 2014). Por su parte, el Código de Trabajo regula las modalidades de contratación, su remuneración y los deberes, derechos y obligaciones generales de las y los trabajadores públicos y privados, pero no brinda datos generales sobre la gestión del talento humano.

2. Composición del sector público

La organización y registro de las organizaciones del sector público nacional han sido descritas acorde al marco constitucional (Ministerio del Trabajo, 2015) (Figura 1); en otros casos conforme el marco tributario (catálogo de instituciones del Servicio de Rentas Internas), por su marco presupuestario establecido en el Presupuesto General del Estado



(PGE – Ministerio de Finanzas) (Tabla 1) (Jara Alba & Umpierrez, 2014) y por el marco control (Contraloría General del Estado).

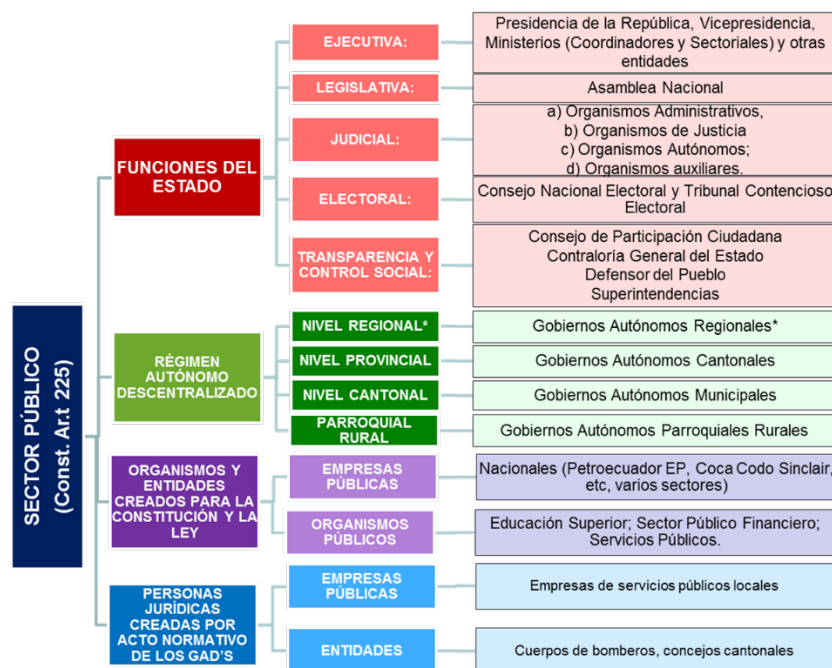


Figura 1: Composición del sector público ecuatoriano. Adaptación por el autor desde el contenido de la Constitución de la República del Ecuador (2008) y el Catastro de instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado (Ministerio del Trabajo).

En base de las tipologías institucionales principales se establecen otras más específicas, acorde con el marco constitucional y legal. Ello permite una integración amplia de las entidades públicas nacionales.

Con este argumento, y conforme a lo señalado en el Código Orgánico de Finanzas Públicas, un 90% de la institucionalidad del sector público forma parte de la estructura del PGE (2015) existiendo instituciones con autonomía financiera que se rigen por directrices del Ministerio de Finanzas pero mantienen sus propios presupuestos.

Tabla 1.
Organización de instituciones públicas dentro del PGE

Relación	Tipologías principales y secundarias
Dentro del PGE	Funciones del Estado
	Instituciones creadas por la constitución y la ley para la prestación de servicios públicos (excepto seguridad social, banca pública y empresas públicas)
No están dentro del PGE	Gobierno autónomos descentralizados – GAD's
	Instituciones de la banca pública
	Instituciones de la seguridad social
	Empresas públicas
	Organismos creados por los GAD's



En este sentido, este estudio se propone la utilización del mencionado marco institucional que siendo amplio, permite abordar generalidades válidas para un gran segmento del sector público nacional.

3. Regímenes de personal:

Según datos del Ministerio de Finanzas, al 2016 se encuentran registrados 571.844 personas que trabajan en instituciones públicas del PGE. De ellos el 91% son considerados como servidores/as y el restante bajo el Código del Trabajo. Dentro del servicio público se reconocen modalidades ordinarias del servicio civil público (32%) y otras especiales (59%) con puestos como los docentes (educación inicial y educación superior), miembros de fuerzas armadas y policía nacional, función legislativa y servicio exterior (Asamblea Constituyente, 2008).

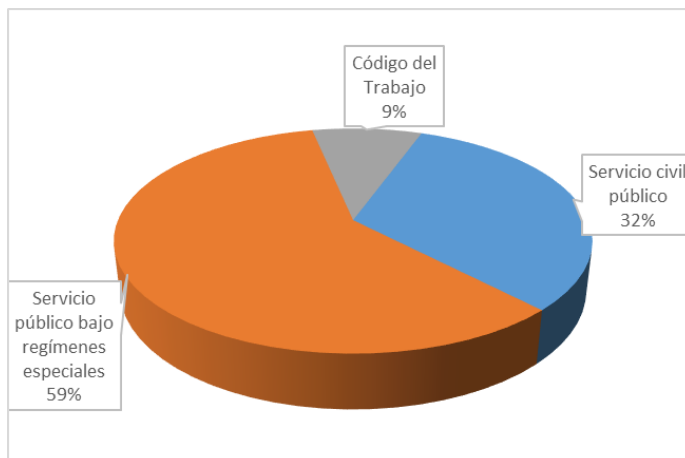


Figura 2: Composición del empleo público por regímenes laborales acorde al PGE (2016).

La mencionada catalogación incluye a formas de vinculación laboral permanentes (nombramientos, contratación colectiva y contratos indefinidos) y temporales (contratos bajo varios nombres) para cada régimen laboral (LOSEP y Código del Trabajo). Esta catalogación, ha sido la herramienta común de trabajo del Ministerio de Finanzas, bajo el nombre de *modalidades laborales*.

Cabe señalar que, el Ministerio de Finanzas es la entidad que lleva el registro y control de la nómina de las instituciones que se encuentran dentro del PGE, a través de un programa informático (SPRYN) (Iacoviello, 2014).



Tabla 2.
Modalidades laborales registradas en el PGE

Servicio civil público (LOSEP)	Código del Trabajo	Servicio público bajo otros regímenes especiales
Trabajadores con aportes individuales al IESS adicionales	Trabajadores con aportes individuales al IESS adicionales	Asambleístas alternos
Contratos ocasionales	Artes gráficas	Asambleístas principales / Parlamento Andino
Devengantes de becas LOSEP	Contrato indefinido	Autoridad universitaria
Estudiantes de postgrado	Contrato colectivo	Becados FFPP (conscriptos, cadetes, aspirantes, guardia marina)
Internos rotativos	Contratos ocasionales	Contratos leyes extranjeras
Nombramiento	Nombramiento	Contratos ocasionales
Pasantes		Educadores comunitarios
		FFAA-aérea
		FFAA-naval
		FFAA-terrestre
		Función Legislativa
		Nombramiento
		Policía
		Vigilantes

4. Empleo dentro de la estructura institucional

La estructura organizacional del sector público guarda importantes similitudes fruto del trabajo normativo realizado por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), actual Ministerio del Trabajo (2006), y, más recientemente, la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) (Torres Vargas, Páez, & Recalde, 2017). A través de ello, se establecieron un conjunto de regulaciones para el diseño de estatuto o reglamentos orgánicos de gestión organizacional por procesos.

Este instrumento orienta la conformación estructural y se ajustan a cuatro niveles organizacionales o procesos.

- Agregadores de Valor o Sustantitivo;
- Gobernantes,
- Habilitantes/Adjetivos (de asesoría y de apoyo)
- Desconcentrados

En cada uno de ellos se encuentran considerados varias unidades o procesos institucionales, siendo importante la similitud que guardan las unidades ubicadas en los procesos Habilitantes/adjetivos (de asesoría y de apoyo (SENRES, 2006).



Tabla 3.
Procesos/niveles organizaciones dentro de las instituciones del PGE

Nº	Procesos / niveles organizacionales	Unidades administrativas
1	Gobernantes / directivos	Despachos de primeras autoridades institucionales
2	(Adjetivos) Habilitantes de asesoría	Asesoría Jurídica Comunicación Social Planificación Auditoría Interna
3	(Adjetivos) Habilitantes de apoyo	Talento Humano Administrativo Financiero Tecnología de la Información Secretaría general
4	Agregadores de valor / Sustantivos	Varias unidades administrativas

En su gran mayoría las y los servidores públicos se encuentran ubicados en todos los niveles de las organizaciones del PGE. La mayor parte de trabajadores laboran en los procesos Habilitantes/Adjetivos en puestos con estructuras típicas como conserjes, mensajeros, guardianes, conductores y auxiliares.

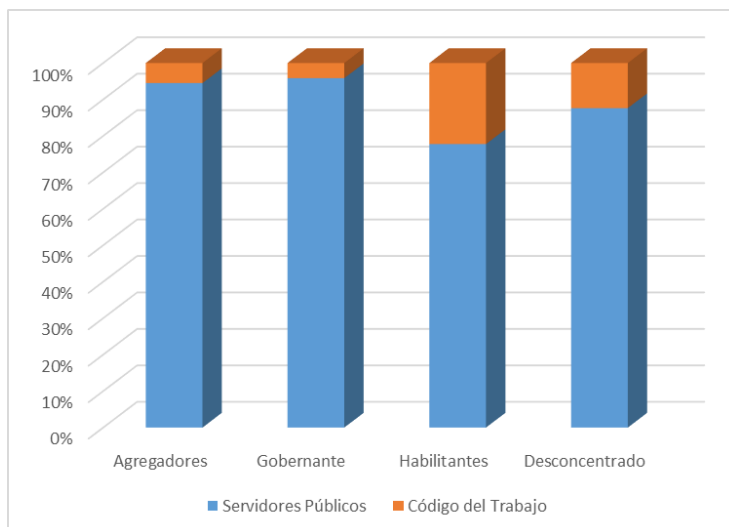


Figura 3: Composición del empleo público por regímenes laborales acorde al PGE (2016).

5. Referencias sobre la ocupación en el empleo público

Dentro de los 527.852 puestos de servidores/as públicos, se pueden observar una agrupación de 9.091 distintas clases de puestos¹. Al analizar el nivel de ocupación, se puede apreciar que el 89% se encuentra ocupado, un 10% como vacante y un mínimo porcentaje sin establecer una relación (Torres Vargas, Páez, & Recalde, 2017).

¹ Nombre genérico de un grupo de puestos comunes.

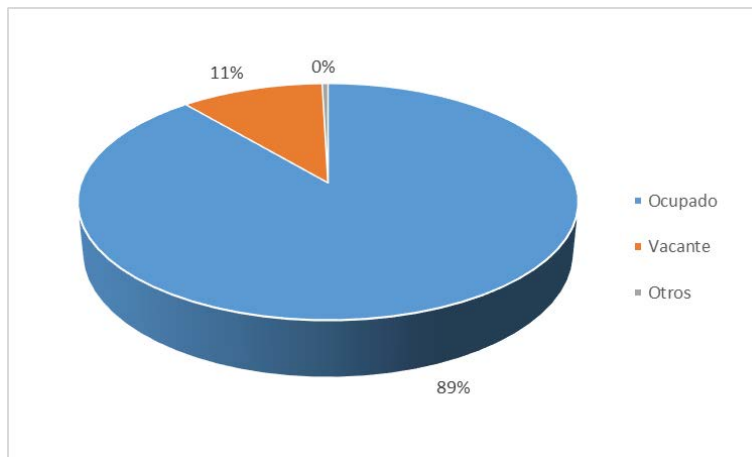


Figura 4: Puestos ocupados y vacantes dentro de la estructura del PGE (2016).

Al 2016, la mayor parte de los puestos del PGE se encontraban ocupados. Algunas vacantes o puestos con disponibilidad presupuestaria se ubicaban en el servicio civil y otros regímenes laborales, y con menor incidencia en el Código del Trabajo.

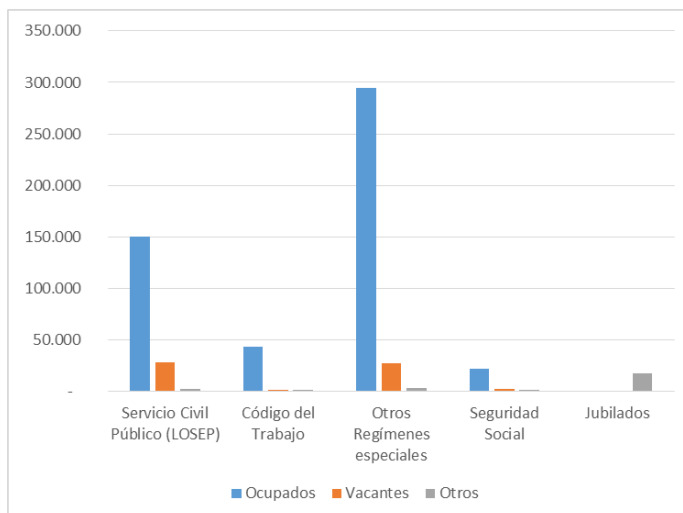


Figura 5: Puestos ocupados y vacantes por cada régimen laboral dentro de la estructura del PGE (2016).

6. Estructura de género

De conformidad con los datos del Sistema Nacional de Información (2017), a nivel nacional, el porcentaje de población ocupada en el sector público llegó al 11,27% en el 2010. En el caso de la población femenina este porcentaje ha evolucionado del 10,9% en el 2001 al 13,1% en el 2010.

Dentro de las instituciones del PGE, el porcentaje de ocupación femenino llega al 66%, teniendo una presencia importante en el servicio civil público (sin regímenes especiales



de personal). Sin embargo es menor en relación con el servicio público bajo regímenes especiales y el Código del Trabajo.

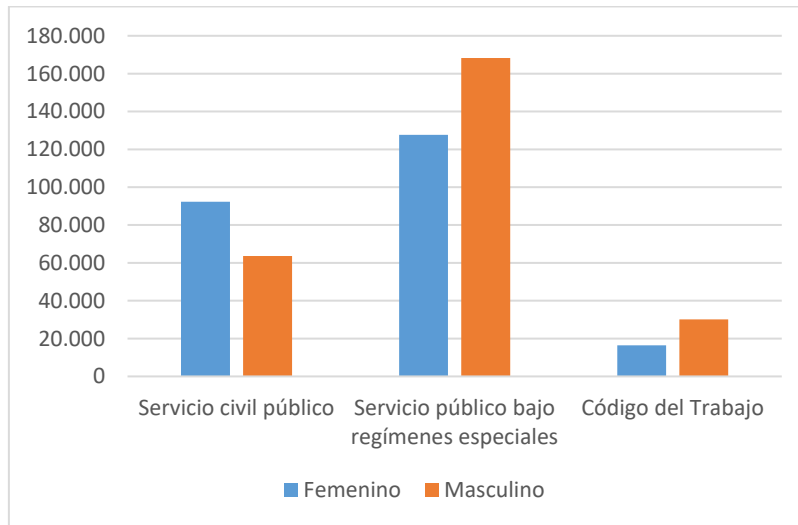


Figura 6: Población femenina y masculina en el PGE.

En cuanto a la distribución por su sitio geográfico, se puede observar una incidencia importante del empleo público femenino en las provincias de la sierra (Cañar, Azuay y Santo Domingo). Sin embargo es menor en cuanto a las provincias con mayor población (Pichincha y Guayas) y personal que se encuentra sirviendo en el Exterior

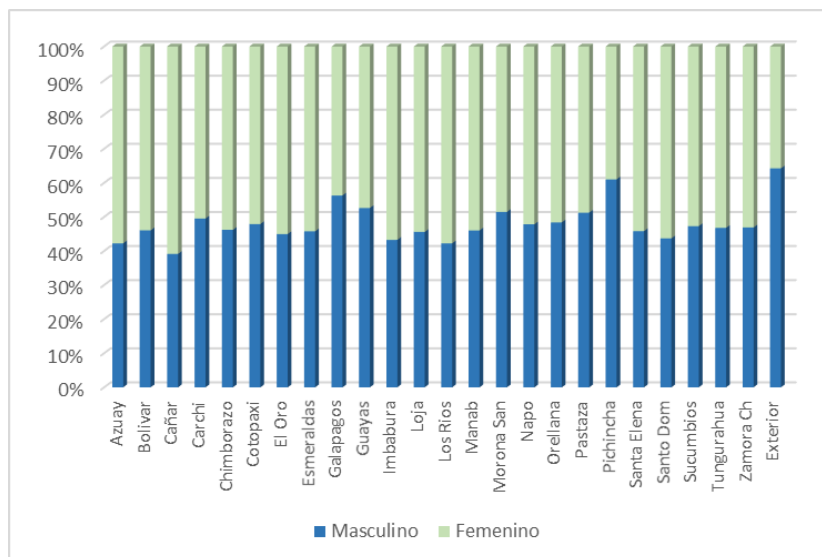


Figura 7: Población femenina y masculina en el PGE por provincias/ubicación geográfica.

Actualmente, las servidoras y trabajadoras de las instituciones ubicadas en el PGE tienen un promedio de 43 años de edad, y, en el caso de los servidores y trabajadores su promedio es de 41 años. La edad mínima para el ingreso al sector público se ubica en 20 años y la



edad máxima es de 70 años (LOSEP), razón por la cual se observa un decreciente de trabajadores y servidores entre los rangos de 65-69 y de 70-74 años.

Es representativo el número de hombres empleados respecto a mujeres que se encuentran en el rango de 20-24 años, cuya relación es 5 a 1. Asimismo, se observa que la tendencia de mayor número de hombres se encuentra presente hasta los 44 años de edad. A partir de esta fecha, es mayor el número de mujeres que se encuentran laborando en las instituciones del PGE.

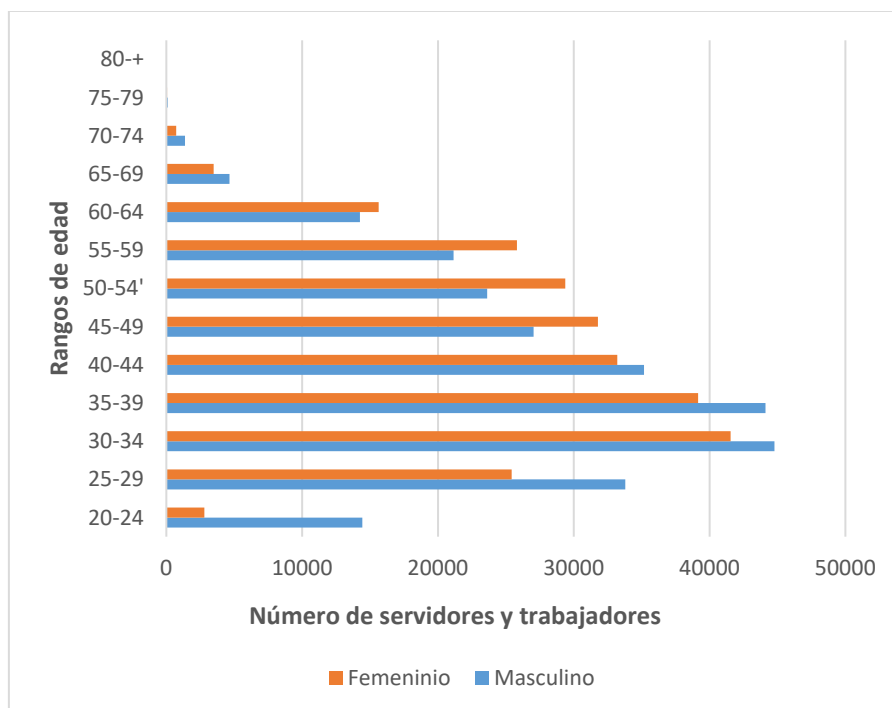


Figura 8: Población femenina y masculina por rangos de edad que laboran en las instituciones del PGE (2016).

7. Remuneraciones

Actualmente, el Ministerio del Trabajo ha expedido dos escalas principales de remuneraciones mensuales unificadas para las y los servidores públicos. La primera (figura 8) denominada Escala de remuneraciones mensuales unificada, que rige para los puestos de las y los servidores públicos de nombramiento y contrato, y abarca un total de 22 grados e igual número de grupos ocupacionales.



Panorama sobre la estructura del empleo público en el Ecuador
Revista Publicando, 4 No 10. (2). 2017, 299-312. ISSN 1390-9304

GRADO	GRUPO OCUPACIONAL	RMU en USD
1	Servidor Público de Servicios 1	527
2	Servidor Público de Servicios 2	553
3	Servidor Público de Apoyo 1	585
4	Servidor Público de Apoyo 2	622
5	Servidor Público de Apoyo 3	675
6	Servidor Público de Apoyo 4	733
7	Servidor Público 1	817
8	Servidor Público 2	901
9	Servidor Público 3	986
10	Servidor Público 4	1.086
11	Servidor Público 5	1.212
12	Servidor Público 6	1.412
13	Servidor Público 7	1.676
14	Servidor Público 8	1.760
15	Servidor Público 9	2.034
16	Servidor Público 10	2.308
17	Servidor Público 11	2.472
18	Servidor Público 12	2.641
19	Servidor Público 13	2.967
20	Servidor Público 14	3.542
21	Servidor Público 15	4.276
22	Servidor Público 16	5.000

Figura 9: Escala nacional de remuneraciones (22 grados), Acuerdo Ministerial No. MRL-2012-00022, publicado en el Registro Oficial No. 133 de 20 de febrero del 2012, y valores sustituidos por Resolución No. MRL-2012-0021 publicada en el Registro Oficial No. 637 de 9 de febrero del 2012, y, Resolución No. MRL-2014-0365 publicada en el Registro Oficial No. 273 de 23 de junio de 2014.

Asimismo, para los puestos ubicados en niveles directivos de las autoridades nacionales se ha estructurado la Escala de Remuneraciones del Nivel Jerárquico Superior, que alberga un total de diez grados. A continuación se observa la mencionada escala con puestos referenciales

GRADO	RMU en USD	REFERENCIA DE PUESTOS UBICADOS
10	6.957	Presidente de la República
9	6.679	Vicepresidente de la República
8	6.122	Ministros de Estado, Gerentes de BCE, BNF, Secretarios Nacionales con rango de Ministro
7	5.566	Viceministro, Secretarios Técnicos, Subsecretarios Generales
6	5.009	Subsecretario de Estado
5	4.174	Coordinador General, Asesor 1
4	3.339	Coordinadores Regionales, Asesor 2
3	2.783	Asesor 3
2	2.546	Director Técnico de Área, Asesor 4
1	2.226	Asesor 5

Figura 10: Escala nacional del nivel jerárquico superior (10) grados, Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0040, publicado en el Registro Oficial No. 448 de 28 de febrero de 2015. Modificado por el autor.



Cabe señalar que los siguientes grupos tienen regímenes especiales remunerativos, razón por la cual no se ajustan a los valores de las escalas mencionadas sino que el Ministerio del Trabajo autoriza pisos y techos remunerativos:

Tabla 4.
Modalidades de trabajadores y servidores sujetas a un régimen especial remunerativo

Sujetos al Código del Trabajo	Modalidades de servidores públicos con regímenes especiales remunerativos
Trabajadores con aportes individuales al IESS adicionales	Asambleístas alternos / Educadores comunitarios
Artes gráficas	Asambleístas principales / FFAA-aérea
Contrato indefinido	Parlamento Andino / FFAA-naval
Contrato colectivo	Autoridad universitaria / FFAA-terrestre
Contratos ocasionales	Becados FFPP (conscriptos, Función Legislativa)
	cadetes, aspirantes, guardia
	marina) / Policía
	Contratos leyes extranjeras / Vigilantes

Conclusiones:

El servicio civil, la función pública y el servicio público son términos utilizados en Latinoamérica para referirse al conjunto de políticas con las cuales se vincula el empleo público. En este sentido, en el Ecuador tiene la influencia de dos regímenes de personal relacionados con la LOSEP y Código del Trabajo.

El sector público es considerado como el conjunto de instituciones públicas donde las personas son vinculadas laboralmente, de forma libre y voluntaria, para ejecutar un conjunto de actividades y reciben como retribución una remuneración. El 90% de instituciones públicas forman parte del presupuesto general del Estado, exceptuándose por norma, el sector público financiero, los gobiernos autónomos descentralizados y las instituciones creadas por ellos, la seguridad social y las empresas públicas.

Actualmente, existe un número importante de servidores públicos (91%) en relación con los trabajadores amparados por el Código del Trabajo. Cabe señalar que en el ámbito de la LOSEP existen consideraciones especiales para puestos de docentes (iniciales y de educación superior), fuerzas armadas, policía nacional, función legislativa y servicio exterior.

A partir del año 2006, las estructuras institucionales del sector público tienen ciertas características similares. En este sentido, se rescata la presencia mayoritaria de trabajadores en los procesos habilitantes/adjetivos (de asesoría y de apoyo). Los 527.852



mil servidores del PGE se encuentran catalogados en 9.091 clases de puestos; y, su nivel de ocupación al 2016 es del 89%.

Según datos del Sistema Nacional de Información (SNI – SENPLADES, 2010) el 11% de la población se encuentra ocupada en el sector público. Actualmente, el 66% de servidoras y trabajadoras son del género femenino, con una presencia mayoritaria en provincias de la sierra, excepto Pichincha. La edad para comenzar a trabajar en el sector público se ubica en los 20 años y hasta los 70 años, por consideraciones legales. El promedio de edad en las instituciones del PGE son 43 años para el caso de mujeres y 41 en el caso de los hombres.

Las remuneraciones de las y los servidores del PGE se encuentran influenciadas por dos escalas nacionales de remuneraciones: la de 22 grados (servidores de nombramiento y contrato) y del nivel jerárquico superior (directores y autoridades nacionales). Cabe señalar que por su naturaleza propia y por mandato legal, existen regímenes especiales de remuneraciones en los casos de: personal amparados por el Código del Trabajo, docentes, empresas públicas, GAD's, servicio exterior, miembros activos de los policías y militares. En todos ellos, el organismo rector (Ministerio del Trabajo) emite normativas técnicas con pisos y techos remunerativos, para aplicación de cada institución conforme a su capacidad presupuestaria.

Bibliografía:

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Quito: Registro Oficial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2014-13)*. Washington, DC: BID.
- Carrera de Administración Pública. (2014). *Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional - PEDI*. Quito: Carrera de Administración Pública.
- Carrera de Administración Pública. (06 de 06 de 2015). *Demanda potencial. Estudio de demanda potencial de la Carrera de Administración Pública*. Quito.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). (15 de noviembre de 2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Recuperado el 2017, de Carta Iberoamericana de la Función Pública: www.clad.org



- Hintze, J. (23 de 10 de 2010). *Capacidad institucional y profesionalización: el Enfoque ORH*. Obtenido de Tecnología para la Organización Pública: www.top.org.ar
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. BID, División de Capacidad Institucional del Estado. Washington: BID. Obtenido de <http://www.iadb.org>
- Jara Alba, C., & Umpierrez, S. (2014). Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013. *Enfoques*, 131-148.
- Ministerio del Trabajo. (25 de enero de 2010). Acuerdo Ministerial. *Parámetros de clasificación de servidores y obreros*. Quito.
- Ministerio del Trabajo. (2015). *Catastro de Instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado*. Quito: Ministerio del Trabajo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (01 de 04 de 2017). *La Función Pública*. Recuperado el 2017, de Organización Internacional del Trabajo: <http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang-es/index.htm>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). (15 de 04 de 2017). *Indicadores económicos*. Obtenido de Sistema Nacional de Información: www.sni.gob.ec
- SENRES. (2006). *Norma técnica de diseño de reglamentos o estatutos orgánicos de gestión organizacional por procesos*. Quito: Registro Oficial.
- Torres Vargas, P., Páez, J. C., & Recalde, M. F. (31 de 03 de 2017). La detección de necesidades de administradores públicos en el Ecuador. *Caso de estudio de la demanda potencial de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador*, 1-10. Quito.